



H-industri@ *Revista de historia de la industria* *argentina y latinoamericana*

Año 2- Nro. 3, segundo semestre de 2008

Industria y política pública. Los alcances de la intervención estatal en el desempeño del sector siderúrgico en Argentina. 1947-1976

Magdalena Liaudat *
CESE-IDAES/UNSAM-CONICET
maialiaudat@gmail.com

Resumen

Este trabajo aborda la problemática del desarrollo de la industria siderúrgica argentina en un extenso período 1947-1976. El análisis propuesto consiste en el cruce de tres variables: las políticas públicas implementadas, la evolución del sector siderúrgico y el desempeño de las empresas más importantes. Se intenta articular los efectos que tuvo la aplicación de los diversos mecanismos de promoción e inversión, así como de los beneficios arancelarios y tributarios, en el desempeño general del sector y de las firmas intentando dar cuenta de los avances en el grado de integración de este sector industrial de carácter estratégico, así como del avance de las firmas tanto privadas como estatales. Además, se aborda la vinculación entre las de capital privado y las políticas públicas.

Palabras claves: SIDERURGIA – ESTADO - ARGENTINA

Abstract

This paper approaches the problems in steel industry development in Argentina between 1947 and 1976. In order to analyze this, the author articulates three thematic questions: the public policy, the development of the steel industry and the performance of the most important firms. The aim of the paper is to analyse that even if there was a large amount of public resources transferred to many firms, by the end of the period there is no autonomous steel industry. In fact, what is found is a very small and concentrated market lead by a few private firms.

Key words: IRON AND STEEL INDUSTRY - STATE - ARGENTINA

Recibido: 6 de diciembre de 2007
Aprobado: 15 de abril de 2008

* En este artículo se presentan avances del trabajo de investigación para la Tesis de Maestría en Sociología Económica (IDAES/UNSAM).

Introducción

En todo proceso de desarrollo industrial juega un papel fundamental la forma que asumen los instrumentos y las medidas de política de promoción estatal. Los mismos dan cuenta de la importancia que el Estado le otorga, en cada momento histórico, al avance de la producción manufacturera, particularmente de aquellos sectores que por factores de diversa índole son caracterizados como de interés prioritario y/o estratégico. Durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) los distintos gobiernos fueron orientando sus herramientas de política industrial hacia distintos sectores productivos: mientras que durante la primera fase (1930-1958) los mismos fueron dirigidos a la producción de bienes finales, en la segunda fase (1958-1976) se canalizaron mayoritariamente al fortalecimiento de las industrias de base en función de la evidente necesidad de integrar y diversificar el tejido industrial del país. Esto no significa que hasta iniciada la segunda fase hubo un nulo desarrollo en industrias básicas, sino que las políticas estatales no estaban fuertemente orientadas hacia ese sector. Tal es el caso de ramas industriales como la siderurgia, entre otras. Si bien a fines del siglo XIX se iniciaron las actividades manufactureras en torno al acero, éstas dependían en buena medida de la importación de los insumos y maquinarias. La producción de acero crudo y arrabio requiere de inversiones iniciales muy elevadas que resultan inviables sin mecanismos de fomento que alienten la canalización de capital privado a esos sectores o incluso políticas de inversión netamente públicas.

La pregunta que guía el artículo es entonces: ¿de qué modo participó la intervención estatal en el desempeño del sector siderúrgico en Argentina? La misma se responde teniendo en cuenta la hipótesis de que el desarrollo de la siderurgia argentina es el resultado de la confluencia de tres factores: primero, un determinado contexto macroeconómico; segundo, las políticas estatales diseñadas para intervenir en el sector (sus diferentes capacidades reales de inducción de los mecanismos y regímenes de promoción a la industria y su alcance en términos de articulación con las restantes actividades económicas); y por último, un escenario internacional favorable al mercado interno, dado un contexto de economías de sustitución de importaciones países latinoamericanos.

Si bien existe una vasta bibliografía sobre la intervención estatal y la evolución industrial, incluso de la actividad señalada, el presente abordaje pretende realizar un análisis de largo plazo sobre el fenómeno que permitirá, en un futuro trabajo, desentrañar la naturaleza de la articulación entre la intervención estatal y desempeño del sector y sus principales protagonistas empresariales. Se realizó entonces un recorte temporal que comienza en el año 1947, cuando se sanciona la primer ley de promoción orientada al desarrollo siderúrgico, hasta el año 1976 como momento de quiebre del modelo ISI y el inicio de

una nueva fase tanto para el sector industrial en su conjunto como para la actividad siderúrgica en particular¹.

1. La industria como problemática en la agenda del Estado

El principal antecedente de la legislación de promoción industrial es el decreto 14.630 de “Fomento y Defensa de la Industria” del año 1944. El mismo declaró como industrias de interés a aquellas que emplean materias primas nacionales y que destinaran su producción al mercado interno, otorgando ciertos beneficios. Si bien en los hechos este decreto operó como un marco normativo para negociaciones directas entre empresas y gobierno, y no como un sistema orgánico, sin duda fue un referente importante en el derrotero de la legislación promocional hacia la industria.

Una serie de organismos dieron sustento institucional a los diversos mecanismos de promoción y política pública en ese entonces. El Banco de Crédito Industrial² fue creado en 1944 para dar fomento financiero a los proyectos promocionados, el Departamento de Promoción Industrial y Minera, fundado en 1949, y el Banco Central, creado en 1935, también fue un soporte para la política de estímulo público a la producción. Otros organismos del aparato administrativo fueron la Secretaría de Industria y Comercio, así como el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) que más allá de su función reguladora debía encargarse, entre otros temas, de adquirir equipos y materias primas para las empresas mixtas, promover la investigación tecnológica y procurar mercados externos para la industria nacional. Así, durante los años cuarenta se crearon una serie de industrias de capital mixto que tuvieron un gran desarrollo hasta mediados de los cincuenta, momento en el cual muchas de ellas comenzaron a decaer, por ejemplo el caso de Altos Hornos Zapla, fundado en 1941³.

¹ Es preciso aclarar brevemente las características del proceso productivo propio de la siderurgia. El mismo consta de tres etapas: reducción, aceración y laminación. Durante la reducción el mineral de hierro se funde con combustibles para lograr un primer producto denominado arrabio. La segunda etapa, aceración, convierte el arrabio en acero crudo. Recién allí, el material metálico es trabajado en laminadores que fabrican bienes finales de acero demandados por múltiples actividades productivas (perfiles, tubos, alambres, chapas, entre otros). Se clasifica a las plantas siderúrgicas entre integradas, semiintegradas y laminadoras de acuerdo al alcance de sus procesos. Las primeras cuentan con toda la cadena productiva, desde el mineral de hierro hasta productos terminados. Estas plantas integradas, usaban a principios de siglo altos hornos para fundir el mineral, acería por convertidor y laminación. A partir de los años sesenta y setenta se modernizó el proceso y comenzó a usarse la reducción directa, la colada continua, la acería por horno eléctrico y, por último, la laminación. Las plantas semiintegradas realizan alguna etapa o quizás dos, pero no tienen una total integración del proceso productivo. Finalmente, las plantas laminadoras, compran el acero crudo y lo trabajan para obtener productos finales. (Ver Anexo 1)

² Rougier (2004a, 2004b).

³ Dorfman (1983).

2. Los inicios de la siderurgia bajo el amparo estatal

Con el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones en los años cuarenta, comenzó a manifestarse la necesidad de fomentar la industria siderúrgica ante la creciente demanda de productos derivados del acero para el resto de las actividades manufactureras, como la construcción, ciertas manufacturas metalmecánicas y la agroganadería. Sin embargo las necesidades de acero se cubrían con importaciones de productos. En los años cincuenta, la escasez de divisas derivada de la crisis, generó un impulso para desarrollar este sector industrial que sería atendido por las autoridades, debido a los enormes niveles de inversión inicial que requiere la elaboración y procesamiento del acero. Con ello los fondos públicos destinados a la importación serían redireccionados hacia el desarrollo de la industria local colaborando en cierta medida con la reducción de desequilibrios en el sector externo a favor de una mayor integración del tejido fabril.

El principal antecedente legal en la industria siderúrgica fue la Ley 12.987 de 1947⁴, también denominada Ley Savio, que dio forma al Plan Siderúrgico Nacional. Los objetivos más salientes del plan eran la producción de acero en el país para suministro a la industria nacional así como para exportación. Contemplaba la explotación de yacimientos de hierro, las plantas siderúrgicas existentes y la creación de la empresa Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) como actor central del sector siderúrgico, capaz de producir bienes que hasta el momento se importaban.

El plan tenía como institución central a la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), que ya tenía a su cargo la planta de arrabio Altos Hornos Zapla, y en adelante haría lo propio con la creación de SOMISA. Además, la DGFM asumió la responsabilidad del Registro Especial de Entidades Industriales, el organismo encargado de registro y la asignación de recursos a la industria. Por otra parte, autorizaba la participación estatal en sociedades mixtas de transformación y terminación de productos con acero y establecía la eximición del pago de derechos aduaneros y tratamiento cambiario preferencial para la importación de materia prima, insumos, equipo, maquinaria y repuestos a plantas siderúrgicas instaladas o que funcionaran bajo las condiciones del plan⁵. Por ejemplo, la ley establecía para la empresa estatal precios preferenciales que sin embargo no pudieron efectivizarse ya que SOMISA inició su actividad recién en 1960.

⁴ Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966), Ferrucci (1986), Schvarzer (1985).

⁵ Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966).

Frente a las debilidades estructurales del modelo⁶, el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) planteó como meta la integración industrial mediante el intento de modificar su estructura y lograr el establecimiento y la consolidación de la industria pesada (metalúrgica, siderúrgica y química). Esta intención se manifestó en 1953 con la sanción de la Ley 14.222 de Promoción Industrial y la Ley 14.122 de inversiones extranjeras. Este conjunto legal estaba orientado en gran medida a la radicación de empresas extranjeras y la inversión de capital externo, y a la vez sostenía la centralidad del Estado en la industria. Sin embargo, sus efectos reales fueron escasos y dirigidos casi exclusivamente hacia el sector automotor⁷.

Las leyes y los organismos de los años cuarenta y principios de los cincuenta son el inicio de una larga historia económica donde la recurrencia a regímenes de promoción industrial como mecanismo de inducción de la formación de capital en el sector, se convirtió en una constante. Hasta el gobierno “desarrollista” de Frondizi, la política industrial estuvo concentrada en la regulación externa, protegiendo la industria local de importaciones competitivas así como otorgando franquicias para importación de insumos y maquinarias. Como mencionamos, la política más directa fue la creación de SOMISA bajo la Ley Savio y en menor medida, se otorgaron líneas de crédito preferenciales.

En términos concretos, la participación del Estado por medio de la promoción industrial dio forma a la estructura industrial siderúrgica, así como a su funcionamiento. El proyecto de SOMISA, como una planta integrada capaz de incrementar la producción de arrabio y acero crudo, comenzaba a dar mayor consistencia a una estructura sectorial hasta el momento débil y altamente dependiente de la importación de insumos. Al respecto, si bien existen materias primas en el país, la importación de las mismas era muy importante. El caso del mineral de hierro por ejemplo, parte de su consumo se extraía en Jujuy, destinándose a Altos Hornos Zapla y otro tanto se importaba, así como ocurría con combustibles como el carbón de coque y otros insumos como la chatarra. Las dificultades de aprovisionamiento de estos insumos y materiales, así como las medidas públicas implementadas para sortear dichas limitaciones, exceden de todos modos, los alcances del presente trabajo.

⁶ El esquema económico del primer peronismo llevó a un desarrollo manufacturero orientado a la producción de bienes finales para el mercado interno, dependiente de la importación de materias primas, insumos intermedios y maquinaria. Situación que se sostenía transfiriendo ingresos generados fundamentalmente por la exportación de granos y carnes. Sin lugar a dudas, las dificultades del comercio internacional (particularmente intensas a fines de la década de 1940), así como el acentuado crecimiento local, evidenciaban la necesidad de avanzar en la integración del tejido industrial. (Basualdo, 2006)

⁷ Schvarzer (1985).

2.1. La estructura empresarial

Hasta la sanción de la Ley Savio y el Plan Siderúrgico Nacional, las empresas que conformaban la estructura siderúrgica eran la planta integrada Altos Hornos Zapla, y una serie de laminadoras privadas como La Cantábrica, Torres y Citati, Tamet, Rosati y Cristóforo, Acindar, Crefin y Santa Rosa (ver Anexo 2).

Altos Hornos Zapla fue creada en 1941 en la provincia de Jujuy, debido a la cercanía con un área de recursos mineros. Comenzó a funcionar en 1943 como productora de arrabio y lingotes de acero y generó un salto en la provisión interna de esos bienes. En esta misma etapa comenzaban a instalarse las empresas que serían pilares en la siderurgia argentina: Acindar, Siderca y SOMISA.

Acindar fue fundada en 1942 con capitales nacionales y chilenos, las empresas constructoras Acevedo y Shaw y la compañía de Construcciones Civiles Aguirre y Aragón. En 1946 el grupo chileno se retiró y la planta original de Rosario (Santa Fe) fue complementada con una nueva planta que se instaló en Villa Constitución, situada en la misma provincia.

En 1946 se inició la conformación de lo que posteriormente sería el conglomerado económico Techint, que tuvo una presencia fundamental en la historia recorrida por la siderurgia argentina. En 1954 fue fundada la firma Dálmine Safta (que posteriormente sería Siderca), productora de tubos sin costura, ubicada en la localidad de Campana. Varios años más tarde, en 1969, se creó Propulsora Siderúrgica al amparo de la promoción sectorial.

Finalmente, SOMISA fue creada en 1947 por el Plan Siderúrgico Nacional aunque comenzó a funcionar recién en 1960 con la puesta en marcha de su primer Horno Siemens Martín, y una década más tarde se incorporó un segundo horno. Estaba ubicada en San Nicolás (Buenos Aires), una zona industrial con grandes potencialidades de crecimiento. SOMISA constituyó un mega proyecto de carácter fundamental en el desarrollo de la industria del acero como planta integrada para producción de arrabio, acero, productos semiterminados y chapa laminada en caliente. Esta producción estaba orientada a cubrir la demanda de bienes intermedios de las empresas laminadoras así como la de bienes finales de otras actividades industriales del mercado interno.

La oferta siderúrgica estaba conformada hacia los años cincuenta por un complejo mixto estatal y privado. Con una sola planta integrada, Altos Hornos Zapla, productora de palanquilla y arrabio, y una serie de establecimientos laminadores privados.

La trayectoria de SOMISA, su creación y puesta en marcha, determinó un quiebre en la evolución de la siderurgia. La legislación específica que recibió la empresa estatal mediante la Ley 12.987 de 1947 no fue nunca aplicada ya que, como mencionamos, su actividad comenzó recién entre los años 1960 y 1961, debido a la ausencia de definiciones en materia de política industrial y la falta de financiamiento,

sumado al cuadro de inestabilidad institucional. Esta demora tuvo importantes repercusiones en la producción siderúrgica nacional, no existió el abastecimiento interno proyectado y por ende se mantuvo una fuerte dependencia de la importación de acero y arrabio. De hecho, en ese período, la producción de laminados se triplicó, mientras que la producción de arrabio y de acero crudo no llegó siquiera a duplicarse, lo cual evidencia el marcado desequilibrio entre la producción de semiterminados y su demanda para laminados⁸. Esta situación se revertió una vez que SOMISA comenzó a producir, dando inicio a la producción a gran escala.

2.2. La evolución productiva del sector

A nivel internacional, la participación de la Argentina representa hacia fines de los años cincuenta apenas el 0,1% de la producción mundial de acero, que en términos absolutos son unas 221 mil toneladas sobre un total mundial de 291.100 mil toneladas⁹.

Unas de las limitaciones del proceso de producción de acero en Argentina fue la obtención de las materias primas. En los años cincuenta, el sistema de reducción con hornos Siemens Martin, que en ese momento sólo operaban en Altos Hornos Zapla, demandaba como materias primas el mineral de hierro, la chatarra y el coque como combustible. La extracción de mineral de hierro para Altos Hornos Zapla se realizaba en dos yacimientos ubicados en las cercanías de la planta.

De todos modos, el crecimiento del sector en el período fue notorio y puede visualizarse en principio en el aumento del número de establecimientos y ocupados. Según datos del Censo Industrial de 1954 el sector siderúrgico contaba por ese entonces con 337 establecimientos y casi 24.000 personas ocupadas, entre empleados y obreros. Cinco años más tarde el crecimiento es notorio: la cantidad de establecimientos casi se duplica y los ocupados superan los 32.000¹⁰.

Con respecto a la producción de acero, durante la década de 1950 el crecimiento es sostenido. Las empresas que producen acero crudo en Hornos Siemens Martin son Acindar, Crisoldine, Fábrica Militar de Aceros (de la DGFM), La Cantábrica, Eyosa, Santa Rosa, Tamet y Vulcano. En total son veinticuatro los hornos Siemens Martin instalados en su mayoría entre 1937 y 1946¹¹.

A partir de los Cuadros 1 y 2 podemos dar cuenta de que Altos Hornos Zapla representa casi la totalidad de la producción de arrabio hasta el año 1960, mientras que Fabricaciones Militares de Acero cubre, en materia de producción de acero crudo, el 9% del total en 1950 y un 14% en 1959. De modo tal que el desarrollo de la producción quedó sujeto a las empresas privadas, al amparo de Ley Savio y el

⁸ Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966).

⁹ Vallejo (1960).

¹⁰ Vallejo (1960).

¹¹ Vallejo (1960).

Régimen de “industrias de interés nacional”, que contaban entre 1953 y 1959 con una capacidad instalada constante cercana a las 250.000 toneladas¹².

Volviendo a la producción de arrabio, el desempeño del sector entre 1950 y 1960 es creciente aunque sufre una depresión hacia 1958. El principal productor, Altos Hornos Zapla, enfrenta un proceso de expansión en 1960 que, en parte, consiste en la instalación de cuatro hornos Siemens Martin que ampliarían su producción estimada de 36.000 toneladas a 165.000 toneladas¹³.

Los cuadros también dan cuenta del inicio de actividades de SOMISA y su ingreso al mercado que generó un notorio crecimiento de la producción de arrabio y acero. Así, a partir de los años 1960-1961, los valores de producción aumentan considerablemente debido a que SOMISA comenzó a abastecer de insumos a la siderurgia y a otras actividades, generando grandes cambios en la estructura productiva sectorial, y en el comercio externo del sector. Si bien se puso en marcha a principios de la década, su proceso de expansión le permitió en poco tiempo abastecer al mercado interno de bienes finales y producir algunos semielaborados, destinados a las empresas privadas que, por esos tiempos, comenzaban a recorrer el camino de la integración del proceso productivo.

Cuadro 1: Producción de Arrabio en Argentina, 1950-1963 (en miles de toneladas)

Año	Arrabio		
	Total	SOMISA	Altos Hornos Zapla
1950	17,8	-	17,8
1951	19	-	19
1952	31,8	-	31,8
1953	36,3	-	36,3
1954	39,6	-	39,6
1955	35	-	35
1956	28,2	-	28,2
1957	33,8	-	33,8
1958	28,2	-	28,2
1959	32	-	32
1960	180,7	120,7	60
1961	398,5	335,8	62,7
1962	396,5	364,9	31,6
1963	424,2	385,5	37,2

Fuente: Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966).

¹² Altimir et al. (1966).

¹³ Vallejo (1960).

Cuadro 2: Producción de Acero Crudo en Argentina, 1959-1963 (en miles de toneladas)

Año		Acero Crudo	
	Total	SOMISA	Fábrica Militar de Aceros
1950	130,3	-	11,5
1951	131,6	-	13,9
1952	126,4	-	13,2
1953	184,4	-	21,7
1954	200,1	-	26,3
1955	235,7	-	25,2
1956	225,5	-	28,8
1957	248,5	-	30,8
1958	276,3	-	30
1959	244,2	-	34,2
1960	300	-	30,9
1961	471,5	127,6	34,7
1962	659	354,2	45,4
1963	912,7	510,7	33,8

Fuente: Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966).

En 1960, SOMISA produce el 90% del arrabio generado localmente, porcentaje que representa unas 120 toneladas por año; hacia 1963, aporta el 56% de producción de acero crudo, o sea que participa con cerca de 500.000 toneladas; y, en el mismo año, participa con el 17% de productos laminados¹⁴. Efectivamente, en pocos años la empresa estatal se posicionó en un lugar central en la oferta siderúrgica nacional. Los Cuadros 1 y 2 ayudan a visualizar el despegue de SOMISA y las fluctuaciones de Altos Hornos Zapla.

En cuanto a los laminados (Cuadro 3), tuvieron una evolución más irregular dado que hasta 1953 se produjeron alrededor de 300.000 toneladas, mientras que entre 1954 y 1955 la cifra creció a 650.000 toneladas debido a las demandas generadas por la expansión de la producción de bienes durables¹⁵.

En ese sentido, en 1958 la producción de laminados dio un salto cuantitativo debido al auge de las industrias automotriz, tractores y construcción, que también fueron promovidas bajo el gobierno de Frondizi en el marco de la segunda fase de sustitución de importaciones. La creciente demanda obligó a dar un salto cuantitativo llegando a producirse casi 900.000 toneladas y estabilizándose luego en las 770.000 toneladas. Dentro de los productos laminados una parte considerable está constituida por laminados terminados en caliente con un total de 876.244 toneladas (de las cuales el 26% son redondos para hormigón, el 24% alambrón, el 11% son flejes, el 10% planchuelas y el 8% tubos sin costura), la-

¹⁴ Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966).

¹⁵ Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966), pp.98.

minados terminados en frío, que significan unas 19.569 toneladas; mientras que los laminados semiterminados son menos de 2.000 toneladas de palanquilla¹⁶. Los cambios en la evolución de los laminados dependen en gran medida de la demanda de insumos de otros sectores industriales, así como también de las políticas de fomento y protección a la producción local.

Cuadro 3: Producción de laminados terminados en Argentina, consumo total y porcentaje de abastecimiento local, 1950-1959 (en miles de toneladas)

Año	Producción	Consumo	Grado de Abastecimiento (%)
1950	264	1151	23
1951	297	1178	25
1952	295	739	40
1953	275	610	45
1954	526	1207	43
1955	659	1414	47
1956	617	1190	52
1957	688	1285	53
1958	878	1709	51
1959	777	1514	51

Fuente: Jerez (2007).

Podemos identificar este período 1947-1958 como el puntapié inicial de la legislación hacia el sector siderúrgico y especialmente de la planificación derivada de la Ley Savio, con la creación de SOMISA. Pese a que ésta no se haya puesto en marcha en el período, el Plan Siderúrgico Nacional da cuenta del interés político de desarrollar un sector productor de insumos, con la conciencia de que las inversiones son tales que requieren el apoyo estatal. De modo que como vimos, la legislación se acompañó de una serie de instituciones, administrativas y bancarias, ideadas para la regulación y sostenimiento operativo de los impulsos a la industria. Para este momento, las dificultades en la obtención de materias primas y la existencia de una oferta un tanto limitada dieron lugar a una estructura conformada por una planta estatal integrada y una serie de laminadoras privadas. Esta oferta no pudo responder satisfactoriamente a la creciente demanda de insumos derivados del acero, consecuencia del nivel de crecimiento del conjunto de la economía, especialmente de la producción de bienes intermedios. Adelantándonos temporalmente los datos permitieron observar la influencia que tuvo el inicio de actividades de SOMISA a principios de los años sesenta.

La política pública entonces fue básicamente proteccionista durante este período y no logró revertir por completo las limitaciones que había diagnosticado. Posibles soluciones como la construcción de SOMISA, quedaron a lo largo de esos años, trabados por escollos financieros y operativos que impidieron la concreción de ese proyecto en el corto plazo. Diríamos entonces, que en estos años se dan los

¹⁶ Vallejo (1960).

primeros esbozos de una larga trayectoria de regímenes legales y reglamentaciones que con diagnósticos acertados y propuestas coherentes, no pudieron llegar a grandes avances. Recién a fines de los años cincuenta, principios de los sesenta, con las políticas industriales impuestas por el “desarrollismo”, la dinámica fabril sectorial se verá modificada.

3. El impulso al capital privado (1958-1970)

Entre 1958 y 1970 el fomento legal a la industria se caracterizó por una marcada tendencia a promover los capitales privados y en gran medida, los extranjeros. Inicialmente, la legislación impuesta por el gobierno “desarrollista” en 1958 sentó las bases para un importante cambio estructural en la economía argentina en general y en la industria siderúrgica en particular. En medio de un contexto político y social complejo el gobierno de Frondizi aplicó, entre 1958 y 1963, un programa económico de liberalización al capital extranjero y ajuste fiscal sobre la base de un diagnóstico de ausencia de inversión (por efecto de una restricción de ahorro), que derivó en una fuerte política de radicación de empresas extranjeras. Los regímenes de promoción hacia la industria de bienes intermedios y metal-mecánicos mantuvieron un perfil proteccionista pero con una clara orientación hacia la atracción de capitales extranjeros, ofreciendo condiciones de inversión y operación altamente favorables.

En 1958 se sancionó la Ley 14.871 de Promoción Industrial, y la Ley 14.870 de Inversión Extranjera. Juntas conformaron un sistema legal integral que fomentaba el desarrollo manufacturero de las industrias básicas (especialmente acero, petroquímica, metalmecánica y el sector automotor) acorde con el objetivo de integrar el tejido productivo. Este régimen legal duró casi trece años y convivió con sucesivos gobiernos que fueron sancionando decretos reglamentarios específicos sobre las leyes.

En términos generales se mantuvo la línea proteccionista del régimen anterior y se priorizó, al menos formalmente, la generación de herramientas para la formación de capital, en especial de origen externo¹⁷. En este sentido, fue notoria la desigualdad marcada por el gobierno “desarrollista” entre los inversores locales y externos¹⁸, permitiendo a las inversiones extranjeras acceder a beneficios promocionales a los que no tenía acceso el capital nacional¹⁹.

¹⁷ El gobierno frondizista consideraba que para lograr el desarrollo debía recurrir a la inversión externa, especialmente orientado a la industria dinámica, de hecho “no se planteó la necesidad de un control nacional de la nueva producción. Contrariamente, pensaba que la insuficiencia de capacidad de acumulación interna debía suplirse con la entrada de capitales externos, que complementarían el esfuerzo nacional.”(Ferrucci, 1986:102)

¹⁸ De ello da cuenta el modo en que se reglamentaron las leyes de este régimen: mientras que la ley de Inversiones Extranjeras 14.780 de 1958 se reglamentó inmediatamente, bajo una amplitud y permisividad notables que justificaron los volúmenes de inversión realizados bajo su amparo, la ley de Promoción Industrial 14.781, también sancionada en 1958, tardó más de dos años en ser instrumentada.

¹⁹ Ferrucci (1986), Schvarzer (1985).

Esta orientación ventajosa para el capital extranjero se justificó bajo la idea de que la profundización de la sustitución de importaciones (dado el ahorro de divisas al que daría lugar) permitiría reducir los impactos negativos derivados de las recurrentes crisis de balanza de pagos en que incurría la economía argentina. Asimismo, dada la relativa escasez de ahorro interno capaz de financiar un proceso sostenido de formación de capital y de crecimiento económico asentado sobre nuevos rubros productivos, el mismo debía ser financiado con ahorro externo²⁰. A partir de estas concepciones el gobierno desplegó una batería de medidas de protección externa a la industria y de generación de instrumentos para la formación de capital.

Se promovió entonces la radicación de filiales de empresas transnacionales a través de medidas como la absoluta libertad para girar utilidades y dividendos así como para retirar capitales, aunque el contexto interno impusiera la necesidad de un mayor control de divisas. Además, concedió protección mediante barreras o aranceles a la importación de productos competitivos otorgando reservas de mercado interno en las actividades en que se instalasen las empresas. Incluso, se pautaron reducciones de aranceles para la importación de insumos y equipos.

Por su parte, la ley de Promoción Industrial se orientó a abaratar la inversión real en bienes de capital así como los costos de uso de capital fijo, es decir, significó un considerable aliciente a la importación de maquinaria y equipo mediante exención de derechos de importación sobre bienes de capital. Otro incentivo arancelario fue la liberación o modificación de gravámenes para importación de insumos destinados a la industria a promocionar. También se mantuvieron medidas proteccionistas propias de la política de sustitución de importaciones como el encarecimiento de productos importados o bien la prohibición de importación de productos competitivos. Para el caso que nos interesa, la industria siderúrgica importaba algunas materias primas sin aranceles.

La política de promoción tuvo también una orientación regional en la que se asistió a un amplio margen de maniobra de las autoridades de aplicación en cuanto a la determinación de beneficios a conceder, así como la inexistencia de correspondencia entre las ramas o regiones promocionadas y las orientaciones de las inversiones, y también el papel decisivo de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe como locaciones principales de empresas promovidas. Bajo este régimen se otorgaron beneficios a aquellas empresas que instalasen plantas en determinadas provincias o regiones que pretendían ser constituidas como enclaves industriales.

²⁰ CONADE (1973).

3.1. El auge de la industria promocionada: la estructura legal de la promoción a la industria siderúrgica

A partir de los años sesenta comenzó a modificarse radicalmente el panorama industrial siderúrgico. La articulación de una serie de factores como el inicio de actividad de SOMISA, la reglamentación del régimen sectorial, la modificación de la Ley Savio, y otras disposiciones y políticas gubernamentales de fomento a los sectores dinámicos del espectro fabril, dieron lugar a una fase de crecimiento y expansión clave en la evolución del sector siderúrgico.

En 1961 se reglamentó el régimen sectorial, orientado a la promoción de ciertos sectores como el siderúrgico, el petroquímico y el celulósico, bajo una clara intención de alentar la inversión con el fin de lograr que las posibilidades productivas de la oferta local se adecuen con las proyecciones de mercado. La primera norma de estas características fue el decreto 5.038/61 de promoción siderúrgica. La misma determinó que los beneficiarios de este régimen debían ser empresas nacionales que instalaran o ampliaran unidades de producción, en condiciones de eficiencia y rentabilidad²¹. Estas empresas podían ser de capital nacional o externo, sin excluir a este último de recibir los beneficios del decreto, ya que dentro de la ley 14.780 de 1958 se facultaba al Poder Ejecutivo a acordar inversiones externas con goce de los beneficios reglados vigentes. Los mismos eran en su mayoría tributarios y financieros. Entre los tributarios se destacan la exención del pago de derechos aduaneros y aranceles para las importaciones de equipos e insumos; el aumento de las deducciones por inversión en capital fijo en los impuestos a réditos; y ciertos beneficios extraordinarios -del 50% para la industria en general, del 100% para plantas siderúrgicas integradas, y del 80% en unidades semiintegradas-. Por su parte, los beneficios de tipo financieros consistían en garantías y avales para la importación de equipos e insumos y deducción de impuestos por inversiones realizadas.

Asimismo, se establecieron criterios clasificatorios sobre las unidades productivas en función a su eficiencia técnica y rentabilidad. Los mismos fueron, por ejemplo, las perspectivas técnicas y económicas de las empresas; el volumen y diversificación de la producción; la adecuación técnica de los procesos productivos y materias primas; los costos de elaboración; la calidad de las instalaciones y obras a realizar; y los factores de localización.

La siderurgia fue además beneficiada con la modificación de la Ley Savio mediante la Ley 15.801 de 1961. Esta nueva regulación institucionalizó subsidios directos e indirectos a grandes empresas privadas con el fin de alentar la inversión. Estableció la eximición de gravámenes y exenciones de derechos de importación y otorgó preferencias en el mercado de cambios a aquellas plantas siderúrgicas instaladas o a instalarse en el país con una particularidad: se excluyeron requerimientos en materia de escalas mínimas y grado de integración. Esto permitió que casi la totalidad de las empresas presentaran

²¹ Ferrucci (1986).

proyectos de inversión. En lo referente al área pública, la modificación de la Ley Savio derogó los beneficios que otorgaba desde 1947 la ley original como ser: las diferencias de precios de costo y ventas de laminados elaborados por SOMISA, las compensaciones a la producción a cargo del Estado permitiendo a la empresa estatal fijar sus precios al nivel del mercado internacional. De todos modos, estas cláusulas nunca fueron implementadas en la práctica pues se derogaron cuando SOMISA inició su actividad productiva. Aunque en sus orígenes la mencionada ley tuvo un tinte proteccionista y estatista, claramente a principios de los años sesenta realizó un viraje y adoptó características de marco normativo general de sistema de promoción. Es decir que se eliminaron una serie de normativas vigentes en la ley original de 1947 que daban excesivos beneficios a SOMISA.

La producción local fue igualmente compensada por el Decreto 5.340 de Compre Argentino del año 1963 por el cual se estableció que las compras del Estado y sus concesionarios debían adquirir bienes producidos en el ámbito nacional, siempre que existiera disponibilidad, calidad, precio y plazos de entrega compatibles. Este tipo de medida abarcaría luego a las contrataciones públicas para obras civiles, de ingeniería y consultoría obligando a priorizar ofertas locales (Ley 18.875 de Contrate Nacional), medida que tuvo fuerte peso durante la dictadura iniciada en 1966 y su política de obra pública. De este modo, se fortaleció el mercado interno asegurando la demanda de productos fabricados localmente en una coyuntura de gran crecimiento en industria y servicios.

También algunos decretos reglamentarios de la ley de promoción dictada en 1958 fueron altamente beneficiosos con sectores como el siderúrgico. Tal es el caso del Decreto 3.113 de 1964 que permitió introducir nuevos estímulos impositivos, exenciones y reducciones diferenciadas según localización, actividad y grado de integración de las unidades. Durante la dictadura militar iniciada en 1966, este decreto se articuló con objetivos promocionales de fortalecimiento de ramas dinámicas básicas y con la expansión de la obra pública al amparo de las nuevas funciones económicas del Estado. El modo en que se aplicaron los beneficios del decreto junto con la expansión de la obra pública derivó en un proceso de incremento del grado de concentración en los sectores más importantes. Esto debido, en gran medida, a la conjunción de las políticas de promoción y fomento a las industrias básicas, la Ley de Compre Argentino y la Ley de Contrate Nacional, en el marco de una política de obra pública ambiciosa. El tipo de articulación que se le dio a estas medidas y proyectos, y el tipo de seguimiento institucional tuvieron particularidades que dieron lugar a la formación de *ámbitos privilegiados de acumulación*²².

Por otro lado, durante este período el Banco Industrial (BIRA, que posteriormente cambió su denominación por Banco Nacional de Desarrollo -BANADE-) fue un organismo central en la participación pública del desarrollo industrial. Hasta 1969, la entidad tuvo una política eficientista de apoyo a las ramas consideradas estratégicas buscando ampliar mercados, mejorar la calidad tecnológica de las

²²Castellani (2006).

empresas para que produzcan a escala con menores costos. Esta política crediticia del banco respondía a la idea de modernizar, integrar y descentralizar el tejido industrial para lo cual se planteaba el financiamiento a la inversión a mediano y largo plazo dejando de lado las operaciones comerciales de corto plazo. De modo que entre 1967 y 1969 se promovió la inversión y el dinamismo industrial mediante una política de crédito orientada a la inversión fija en empresas, la compra de maquinarias importadas y la obtención de créditos del exterior con el aval de la institución bancaria local²³.

3.2. La evolución del sector siderúrgico

El “desarrollismo” planteó un esquema macroeconómico con un perfil industrialista basado en las políticas estatales y la inversión generada tanto por capitales extranjeros como por deuda. Esto permitió, entrada la década de 1960, que el crecimiento no dependiera del ciclo de la balanza comercial (propio de la modalidad de “*stop and go*”) sino que se sustentara en la inversión extranjera, la deuda y las exportaciones industriales.

Hacia fines de los años cincuenta la industria local trabajaba mayoritariamente con equipos obsoletos. Si bien se importaba maquinaria y equipos, la brecha tecnológica con el mercado internacional aumentaba notoriamente. Las herramientas de crédito y las políticas de promoción e inversión fueron fundamentales en esta coyuntura, especialmente para sectores industriales básicos, como el siderúrgico, donde las magnitudes de inversión necesaria para modernizar y racionalizar el proceso productivo son muy elevadas. En esas condiciones los capitales privados pocas veces asumen el riesgo de inversiones cuantiosas, y es el Estado el que ocupa el rol de invertir o bien de generar herramientas que fomenten la inversión privada.

Parte de esta situación se había previsto en el Plan Siderúrgico Nacional de 1947, que planteaba el fortalecimiento del sector público en la producción de acero, con la existente planta Altos Hornos Zapla y la creación de SOMISA. Sin embargo, hacia fines de los años cincuenta SOMISA aún no había iniciado su actividad y por tanto se mantenía un importante déficit en materia de abastecimiento de productos semiterminados a nivel local.

Los beneficios proteccionistas del régimen de promoción industrial de 1958 para la industria local siderúrgica consistían en subsidiar la importación de equipos y maquinarias y también en modificar gravámenes para importaciones de insumos. Estas medidas cooperaban con el desarrollo del sector pero para paliar la falta de inversión se sancionó el Decreto 5.038 en 1961 de Promoción Siderúrgica. Ante los importantes beneficios que proponía la medida, la mayoría de las principales empresas del sector presentaron proyectos solicitando adscripción al nuevo régimen de promoción. Muchos de ellos fueron

²³ Rougier (2004).

aprobados, pero la lentitud de la gestión en aprobarlos y luego en efectivizarlos llevó a que más de diez años pasaran sin grandes logros²⁴.

En el mismo año, 1961, se modificó la Ley Savio y además SOMISA inició finalmente su actividad. Durante los años sesenta la producción siderúrgica tuvo como principal destino al mercado interno y, gracias a la incorporación de SOMISA, se logró autoabastecer ciertos productos como los semi-elaborados no planos y los laminados planos. De todos modos, la capacidad productiva no fue capaz de satisfacer la demanda interna de productos siderúrgicos, que aumentó a una tasa anual acumulativa del 15,8%, generando un marcado desequilibrio en términos de oferta y demanda²⁵.

Según el Cuadro 4 el período 1958-1969 es de gran crecimiento en términos de producción de acero. En diez años se pasó de producir 276 mil toneladas a 1.690 mil toneladas. Un aumento de producción llamativo se encuentra a principios de los años sesenta: en 1960 se producen 277 mil toneladas de acero crudo, en 1961 la cifra aumenta a 442 toneladas y en 1962 alcanza las 645 mil toneladas. Entre 1960 y 1963 el salto cuantitativo, en términos de producción, se debe al inicio de la actividad de la empresa estatal, que comienza a operar con la modificación de la Ley Savio. SOMISA no sólo expande las fronteras de producción siderúrgica nacional sino que además modifica la estructura empresarial. Este salto sectorial, tanto cuantitativo como cualitativo, es resultado, en última instancia, de la política pública pues SOMISA representa el resultado de la misma.

Cuadro 4: Acero Crudo. Producción, consumo (en miles de toneladas) y porcentaje de abastecimiento, 1958-1970

Año	Producción	Consumo	Abastecimiento local (%)
1958	276	2201	12
1959	244	1935	13
1960	277	2107	14
1961	442	2565	18
1962	645	2099	31
1963	895	1650	55
1964	1250	2321	55
1965	1346	2727	50
1966	1266	2151	60
1967	1328	2396	56
1968	1556	2612	61
1969	1690	3565	48
1970	1823	3493	53

Fuente: Jerez (2007).

²⁴ Finalmente la crisis de mediados de los años setenta terminó de reducir la viabilidad de muchos de los proyectos y solamente se concretaron hacia el final de la década, los presentados por Siderca y Acindar. Empresas que ya eran centrales en el sector, y cuyos proyectos les permitieron completar los ciclos integrados de producción y convertirse en líderes, fuertemente volcados a la exportación (al respecto ver artículo de Patricia Jerez en este mismo número).

²⁵ Jerez (2007).

Por su parte, el consumo interno de acero crudo creció notoriamente entre 1968 y 1970, probablemente vinculado a ciertas políticas del gobierno dictatorial iniciado en 1966 orientadas a revitalizar industrias dinámicas mediante un plan de obras públicas que demandaba un ágil mercado interno de productos intermedios, entre ellos, siderúrgicos.

A partir de 1964 la producción de acero crudo superó el millón de toneladas y continuó una tendencia de sostenido crecimiento, mientras que el consumo total apenas supera al del año 1958. El bajo crecimiento del consumo junto con un aumento de la producción dio como resultado que a partir de 1963 el grado de abastecimiento rondara el 50% y 60% hasta 1972.

El hecho de que la mitad del acero consumido fuera producido localmente, mientras que hasta 1961 el grado de abastecimiento local no alcanzara el 20%, implicó un cierto desarrollo, pero a la vez dio cuenta de las limitaciones en el crecimiento del sector siderúrgico: desde 1963 y durante más de 10 años la producción local abasteció el 50% del consumo interno; paradójicamente, durante ese mismo período se aplicaron mecanismos y políticas tendientes a mejorar la calidad del sector de metales para lograr, entre otras cosas, un completo abastecimiento local. Sin embargo persisten las dificultades.

Con respecto al mercado de laminados, los datos indican que el consumo aumenta notablemente pero acompañado por un fuerte crecimiento de la producción, no así de la importación, lo cual deja ver que el nivel de abastecimiento local es elevado, a diferencia de la década anterior, cuando apenas llegaba al 50%.

Cuadro 5: Laminados. Producción, consumo (en miles de toneladas) y porcentaje de abastecimiento, 1958-1970

Año	Producción	Consumo	Abastecimiento local (%)
1958	878	1709	51
1959	777	1514	51
1960	960	1828	52
1961	1129	934	120
1962	959	1724	55
1963	1026	1425	72
1964	1682	2173	77
1965	1944	2599	74
1966	1609	2044	78
1967	1721	2238	76
1968	2272	2485	91
1969	2614	3409	76
1970	2954	3349	88

Fuente: Jerez (2007).

Por su parte, el Cuadro 6 reafirma lo dicho sobre la positiva evolución de los laminados, pero complementa con datos sobre el comercio externo del sector. Efectivamente la producción local crece

sostenidamente pero los niveles de importación se mantienen estables, con pequeñas variaciones, y la exportación tiene un crecimiento sutil pero no desechable.

Cuadro 6: Producción, importación, consumo y exportación de laminados terminados entre 1960-1970 en Argentina.

Año	1-Producción	2-Importación	3- Consumo	4- Exportación	Total (1+2= 3+4)
1960	960	884	1828	16	1844
1961	1129	934	2052	11	2063
1962	959	771	1724	6	1730
1963	1026	530	1425	131	1556
1964	1682	654	2173	163	2336
1965	1944	705	2599	52	2649
1966	1609	522	2044	87	2131
1967	1721	647	2238	130	2368
1968	2272	527	2485	314	2799
1969	2614	1055	3409	260	3669
1970	2954	728	3949	333	3682

Fuente: Jerez, 2007.

Hasta 1960 la estructura empresarial siderúrgica estaba formada por una única planta integrada estatal, Altos Hornos Zapla, una decena de semiintegradas, entre las cuales se ubican Siderca y Acindar, y otros establecimientos laminadores (ver Anexo 2). Al ingresar SOMISA, se convierte en proveedor estatal de las empresas privadas bajo una articulación de *complementariedad* entre los dos sectores²⁶. Así, las empresas integradas productivamente pasan a ser dos, ambas estatales, que se vinculan con un conjunto de empresas semiintegradas de capital privado.

Esta complementariedad entre los sectores, en el marco de un mercado interno pequeño, se convirtió de algún modo en una forma más de transferencia de ingresos y promoción al desarrollo ya que las empresas estatales eran las que provenían a las laminadoras privadas de insumos, en muchos casos a precios diferenciales o protegidos de competencia externa.

Las firmas que gracias a la promoción logran integrar sus procesos productivos son, como mencionamos, Siderca y Acindar. Estos procesos generaron cambios importantes en el funcionamiento de la industria siderúrgica. Se vincularon al denominado *complejo estatal privado*²⁷ entre 1966 y 1975.

Por ejemplo, Acindar recibía créditos a tasas preferenciales del BIRA/BANADE y se beneficiaba por el régimen de promoción siderúrgico. También tenía parte de su paquete accionario en manos del Estado y se vinculaba con el complejo público comprándole insumos a SOMISA. Esta última abastecía también a las empresas de Techint, aunque Dálmine-Siderca le vendía caños sin costura a YPF y Gas

²⁶ Bisang (1989).

²⁷ Schvarzer (1979).

del Estado. Ambas empresas privadas recibieron créditos del BIRA/BANADE e incluso Propulsora Siderúrgica fue, en gran medida, construida sobre un proyecto promocionado²⁸.

En función a estos cambios comenzó a redefinirse la estructura sectorial. Incluso la política pública de promoción dio lugar, en algunos casos, a “reservas de mercado” que favorecieron a unas pocas empresas. Por ejemplo, se reafirmó el liderazgo de Siderca en la fabricación de caños de acero sin costura que, vía Ley de Compre Argentino, fueron adquiridos exclusivamente por YPF y Gas del Estado. Por su parte, el mercado de productos de acero planos fue disputado entre SOMISA y Propulsora Siderúrgica (empresa de Techint creada en 1969 con fondos promocionales). Y finalmente, Acindar pasó a controlar el mercado de productos no planos.

Podemos afirmar entonces que para el período 1958-1970 el plan de políticas públicas de los gobiernos de Frondizi así como la dictadura militar de 1966 tuvieron objetivos complementarios y desplegaron una batería de medidas que, en mayor o menor medida, tendieron a dar respuesta a puntos débiles de la estructura industrial argentino. En ese sentido, siendo fundamental la necesidad de integrar el tejido productivo, el sector siderúrgico se vio altamente favorecido. Efectivamente creció en cantidad y calidad gracias a la política de promoción e inversión, a las posibilidades de acceso a crédito y los beneficios reglamentados por leyes como la Ley Savio, modificada en 1961, y el Decreto 3.113 de 1964. Potenciado esto con el crecimiento de la economía general y las políticas de obras públicas y crecimiento de sectores altamente demandantes de productos siderúrgicos. Esta etapa marca el inicio de una década de crecimiento sostenido entre 1964 y 1974 debido en gran medida al desarrollo alcanzado por la industria local, caracterizado por un cambio sustancial de las ramas dinámicas de la economía. En el período bajo análisis se manifiesta la intención de desarrollar ramas básicas del tejido industrial y en lugar de motorizar la economía con ramas proveedoras de bienes finales para consumo masivo. Sin olvidar que durante este período se constituyó un andamiaje de leyes, reglamentaciones, políticas específicas gubernamentales e institucionales que regularon el sector siderúrgico argentino. Su aplicación derivó en un alto grado de concentración en materia de transferencia de recursos públicos hacia una fracción reducida del empresariado. Por otro lado, las condiciones del mercado interno en crecimiento y los recursos derivados de esas políticas públicas permitieron que muchas empresas privadas realicen saltos cualitativos y cuantitativos en su desempeño que sentaron bases para una modificación en el tipo de articulación entre el sector público y privado de la siderurgia.

²⁸ Castellani (2006), pp. 143 y 144.

4. Un intento de retorno hacia el capital local (1970-1976)

A comienzos de los años setenta se inició un giro en materia de intervención pública en la industria. La intención era poder regular a las empresas extranjeras, controlar la implementación de tecnología y, básicamente, impulsar el fortalecimiento del empresariado local. La intervención estatal se centraba entonces en un fuerte aliciente a la expansión del capital nacional en la inversión acompañado con una activa participación del Estado, todo ello con el objetivo último de lograr una estructura industrial con mayor integración y capacidad de autoabastecerse en mayor medida de bienes intermedios. Esta perspectiva se funde pocos años después en el plan trienal del gobierno peronista cuyos objetivos eran la garantía de una elevada tasa de crecimiento industrial, la contribución a la sustitución de importaciones y al desarrollo de exportaciones y, por último, la descentralización económica y geográfica, bajo un fuerte apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

A principios de estos años, aun durante la “Revolución Argentina”, se sancionó el régimen de promoción industrial, Ley 18.587 de 1970, y de Inversiones Extranjeras, Ley 19.904 1972. Si bien este régimen no fue reglamentado, los aspectos teóricos e instrumentales novedosos del mismo se aplicarían en el posterior régimen promocional²⁹. Aun así, su principal aporte consistió en manifestar la necesidad de equilibrar los beneficios otorgados al capital externo con el local, así como en estimular la descentralización geográfica, la modernización tecnológica y la reestructuración de los procesos productivos.

El Estado inició una política que impulsaba al empresariado local así como la inversión estatal sobre la base de dos ideas centrales: la necesidad de desarrollar aun más la industria básica, y que este desarrollo sea mediante empresas de capital nacional-estatal, es decir, producto del ahorro interno y el apoyo del sector público³⁰. Para ello se planteaba la participación nacional en capitales de empresas, concesión de líneas especiales de créditos, avales y garantías, diferimiento de pago de impuestos, deducciones de impuestos por inversiones realizadas, entre otros tipos de incentivos.

Por otro lado, fue un período de gran intervención del BANADE³¹ que en el marco de la industria siderúrgica otorgó créditos a Acindar, Siderca y Propulsora Siderúrgica, posteriormente, entre 1970 y 1972, recibieron apoyo de esta entidad las empresas SOMISA y Propulsora Siderúrgica, bajo una política del banco de apoyo a empresas privadas nacionales, y en menor medida las estatales. Por último, en los años del tercer peronismo, el banco operó resolviendo problemas de dotación de capital fijo de grandes empresas privadas, como el caso de Propulsora Siderúrgica. Pese a la existencia de reglamentaciones sobre requisitos, “la entidad terminó desestimando estas prescripciones teóricas y otorgó nume-

²⁹ Ferrucci (1986), pp. 113.

³⁰ Schvarzer (1985), pp.43.

³¹ Rougier (2004a).

rosas líneas de crédito a las empresas proveedoras del Estado a los efectos de financiar sus operaciones de provisión de bienes y servicios al sector público”³².

La concreción de este impulso al capital nacional, al menos en términos normativos, se visualiza recién en el tercer gobierno peronista que lanza un nuevo régimen, que derogó todo el sistema anterior, conformado por la Ley 20.560 de Promoción Industrial, y la Ley 20.557 de Inversión Extranjera, sancionadas en 1973. Las nuevas leyes otorgaban beneficios únicamente a “empresas de capital nacional”, mediante una batería de herramientas como aranceles y créditos a tasa preferencial y exenciones impositivas y aportes directos del sector público. También propuso el mejoramiento de la integración vertical y el desarrollo del mercado interno sobre la base de la profundización del desarrollo de las ramas básicas³³.

Mediante este nuevo régimen le correspondió también al sector siderúrgico el beneficio de la promoción sectorial del Decreto 619/74 cuyos principales objetivos eran alcanzar el autoabastecimiento de productos semielaborados y elaborados; que se produjera en mayores niveles a la demanda interna y eventualmente con capacidad de exportación; además proponía conservar el poder de decisión nacional en el sector, en línea con la política de fomento a capitales nacionales. Para ello, se promoverían aquellas unidades integradas, semiintegradas y de laminación mediante la participación del Estado en el capital de las empresas según requirieran financiamiento vía créditos, avales o garantías según las condiciones fijadas por la ley. A la vez, se otorgarían franquicias impositivas a las empresas (para diferir el pago de impuesto a las ganancias) y a los inversionistas (para deducir por cálculo de impuesto a las ganancias, de las sumas efectivamente invertidas). Los principales beneficiarios fueron empresas de capital nacional o bien mixto, pero con mayoría accionaria nacional (ya sea privada o estatal)³⁴.

Acindar por ejemplo recibió beneficios por dos procesos de inversión realizados bajo el régimen del Decreto 619/74 aprobado por la Secretaría de Industria y Comercio exterior (SICE): el primero del año 1975, por un monto de 251 millones de dólares, para una planta ubicada en Santa Fe que ocupaba 1.200 trabajadores.³⁵

En un sentido similar, durante los años setenta surgieron los proyectos de instalación y expansión de varias plantas siderúrgicas de los cuales algunos no llegaron a concretarse mientras que otros sí lo hicieron, como la integración de Acindar y Dálmine Siderca, así como las ampliaciones de SOMISA (aunque menor a la proyectada) y de Altos Hornos Zapla.

³² Castellani (2006), p. 122.

³³ Schvarzer (1985), p. 45.

³⁴ Azpiazu y Basualdo (1990), p. 114.

³⁵ Azpiazu y Basualdo (1990).

4.1. Evolución del sector

Como ya mencionamos las décadas de 1960 y 1970 fueron relativamente prometedoras en materia de crecimiento de la estructura industrial. De hecho, los Censos Industriales de 1964 y 1974 dan cuenta de que en este período el sector fabril experimentó un crecimiento sostenido y continuado durante diez años, fenómeno inédito en la historia de la industria argentina³⁶. Efectivamente, hacia mediados de los años setenta el tejido industrial mejoró en cantidad y calidad, no sin algunas limitaciones como la ausencia de una industria de bienes de capital. La siderurgia no quedó exenta de este fenómeno. El crecimiento general llevó a un aumento en la demanda de productos siderúrgicos que el sector no estaba en condiciones de satisfacer debido a las características propias de un mercado interno pequeño y a las dificultades y limitaciones del sector siderúrgico atado a los vaivenes de la macroeconomía, al depender en gran medida de la importación de insumos y bienes intermedios y, consecuentemente, a la capacidad y determinación del gobierno de turno de destinar divisas a esas transacciones comerciales. Como detalla el apartado anterior, la intención política de desarrollo de sectores industriales básicos como la siderurgia estaba presente bajo la forma de mecanismos legales de promoción y fomento a la formación de capital, que tuvieron efectos relevantes en el modo de producción del acero, en la evolución empresarial y en el funcionamiento del sector, así como en el marco del conjunto industrial y productivo.

En términos concretos los Cuadros 7 y 8 dan cuenta de las principales variables de evolución para el acero crudo como para los productos laminados terminados. Efectivamente los primeros años de la década de 1970 continúan la tendencia de crecimiento en la producción y el consumo, con un nivel estable de abastecimiento local que ronda entre el 50 y el 60%.

Cuadro 7: Acero Crudo. Producción, consumo y porcentaje de abastecimiento 1970-1976 (en miles de toneladas)

Año	Producción	Consumo	Abastecimiento local (%)
1970	1823	3493	53
1971	1915	3645	54
1972	2105	4110	52
1973	2155	3888	57
1974	2356	4063	59
1975	2198	4593	49
1976	2409	3095	79

Fuente: Jerez (2007).

Para el caso de los productos laminados el crecimiento es visible hasta 1972-1973, momento en el que empiezan a decaer los niveles generales de evolución de la actividad.

³⁶ Sourrouille y Lucángeli (1980).

Cuadro 8: Producción, importación, consumo y exportación de laminados terminados entre 1970-1976 en Argentina (en miles de toneladas)

Año	1-Producción	2-Importación	3- Consumo	4- Exportación	Total (1+2= 3+4)
1970	2954	728	3949	333	3682
1971	3196	725	3497	424	3921
1972	3670	670	3942	398	4340
1973	4010	494	3764	740	4504
1974	3919	526	3968	477	4445
1975	3673	829	4429	73	4502
1976	3052	405	2997	460	3457

Fuente: Jerez, 2007.

Con el paso de los años sesenta, las diversas políticas y mecanismos de fomento comercial y a la formación de capital en el sector siderúrgico se asistió a una modernización de los procesos productivos que derivó, en la siguiente década, en la reestructuración del sector. De modo que a fines de los años setenta esta estructura sectorial cobró mayor consistencia debido a que empresas privadas como Siderca y Acindar lograron finalizar sus procesos de integración de la producción mediante políticas de promoción.

De este modo, la consolidación de las grandes empresas que lideran el sector en los años siguientes se sostuvo en las políticas públicas de incentivo a la industria siderúrgica. El resultado de este proceso fue una reestructuración de la conformación empresarial del sector que permite visualizar una tendencia al abandono de proyectos estatales y una mayor inclinación al crecimiento de las firmas de capital privado, como un *“indicador temprano del profundo cambio en la articulación entre el Estado y el sector privado y en los roles de cada uno de ellos en la industria siderúrgica local.”*³⁷. Si hasta ese momento la vinculación entre las empresas de capital privado y las estatales consistía en una *articulación complementaria*, cuando las empresas privadas logran completar sus ciclos productivos desde la fabricación de acero hasta los productos terminados y dejan así de depender de las empresas estatales, se modifica de esa manera aquel vínculo hacia una *articulación competitiva*³⁸.

Podemos decir entonces que, aunque a primera vista los efectos de la transferencia de recursos públicos a la industria siderúrgica parecen beneficiosos, los niveles de concentración de esos recursos fueron muy altos, generando un mercado liderado por unas pocas empresas del sector privado que ya no se complementa con las empresas públicas, sino que comienza a competir con ellas.

Efectivamente, la cantidad de empresas tiende a disminuir en lugar de aumentar, aún cuando los niveles de producción aumentan (ver Anexo 2). Algunas empresas cesan su actividad y otras son absor-

³⁷ Azpiazu y Basualdo (1995), p. 10.

³⁸ Bisang (1989), Azpiazu y Basualdo (1995).

bidar o se fusionan con firmas más grandes. De todas maneras, la modificación estructural del espectro empresarial del sector se visualiza hacia fines de la década de los setenta, cuando Acindar y Siderca integran sus procesos productivos y, como se dijo, comienzan a competir con el sector público.

5. Reflexiones finales

La evolución del sector siderúrgico en Argentina estuvo íntimamente ligada a la intervención pública, comenzando con la Ley Savio de 1947 como el inicio de una larga historia de políticas de promoción y fomento a la industria del acero. El Plan Siderúrgico Nacional no llegó a lograr los objetivos que planificaban a largo plazo el desarrollo del sector como la construcción de SOMISA que fue retrasada. Hasta entrados los años cincuenta, la intervención tuvo un carácter prácticamente indirecto y proteccionista - protección de importaciones competitivas, franquicias para importación de maquinaria y equipos y en menor medida líneas de crédito preferenciales-, con la salvedad formal (ya que no se materializó) de la creación de SOMISA.

En contraste, la orientación de la intervención económica estatal de 1958 desplegó una serie de beneficios concretos e inmediatos en pos de atraer capitales externos a radicarse en la actividad industrial argentina, manteniendo algunas pautas proteccionistas. Fue a partir de esta legislación, que perduró más allá del gobierno de turno, que la industria de bienes intermedios y básicos comenzó un desarrollo relativo importante en el conjunto de la industria nacional. Este crecimiento se manifestó en datos concretos de producción así como en la composición empresarial del sector, donde se fueron afianzando capitales nacionales y externos altamente concentrados y con gran injerencia en el mercado local.

El “desarrollismo” sentó las bases estructurales para un período de crecimiento sostenido en el que participó activamente la siderurgia. La protección y los beneficios impositivos y arancelarios a la hora de importar maquinaria fueron elementales para las empresas locales. El inicio de la actividad de SOMISA y su veloz capacidad de abastecer al mercado interno, también fue muestra de grandes avances en materia de integración del tejido industrial.

La articulación de la política industrial de la dictadura iniciada en 1966 con la planteada por el “desarrollismo” fue fundamental para este sector, por ejemplo, los beneficios otorgados al crecimiento de las industrias básicas así como los regímenes especiales (sectoriales y regionales). Para el período posterior, decretos como el 619/74, las leyes de Compre Nacional y Contrate Argentino pautaron vínculos comerciales exclusivos con empresas de capital local, protegieron al sector de competencias externas. Por otro lado, la financiación de muchos proyectos, tanto por el Estado como por el BANADE, generaron gran crecimiento: la formación de Propulsora Siderúrgica se realizó mayoritariamente por

promoción industrial, así como los procesos de integración de Acindar y Siderca y la ampliación de SOMISA y Altos Hornos Zapla.

En su descripción más sencilla esto parece un escenario promisorio, sin embargo el análisis de los resultados dista de serlo. Efectivamente se impulsaron políticas de fomento a la formación de capital, a la generación de un sector productor de acero y derivados con pretensiones de autoabastecimiento. Sin embargo, si se observan las políticas en el largo plazo se encuentran diferentes diagnósticos y, por tanto, diversas propuestas de mecanismos de promoción: unas más proteccionistas, otras abiertas a los capitales extranjeros y otras que retoman el fomento al capital nacional. Esto se cristalizó en la cantidad de regímenes legales sancionados y en el relativo sostenimiento de los mismos: algunos duraron más de 10 años y se aplicaron incluso cuando ya se había sancionado un régimen nuevo, otros ni siquiera fueron aplicados. Se sigue de esto que el Estado argentino no tuvo una política estable de desarrollo industrial y por tanto el sector siderúrgico, pese a su carácter esencial en el proceso de desarrollo industrial por ser productor de insumos y productos intermedios, quedó a merced de las diferentes estrategias industriales de cada gobierno. Pese a este desfavorable conflictivo y cambiante contexto administrativo hubo un desarrollo siderúrgico notable.

La concentración de las transferencias de recursos públicos a pocas empresas modificó en el mediano plazo la estructura empresarial del sector, cuyos principales referentes y beneficiarias fueron SOMISA, Dálmine Siderca, Acindar y Propulsora Siderúrgica. La composición de la oferta siderúrgica fue variando también en función de las políticas públicas aplicadas. Entre 1947 y 1975 la cantidad de empresas del sector aumentó notoriamente (ver Anexo 2) por la conjunción del crecimiento económico local y la política pública. A partir de allí se redujo gradualmente la cantidad de empresas y se modificó la pertenencia de las dos firmas privadas más importantes al sector integrado, profundizándose el proceso de concentración de la producción. A la vez, cambió el modo de articulación entre las empresas siderúrgicas públicas y privadas: la integración de Acindar y Dálmine, les permitió constituirse en líderes del sector, y por tanto a competir, en lugar de complementarse, con SOMISA.

Podemos concluir que entre 1947 y 1976 el desarrollo del sector siderúrgico estuvo fuertemente atravesado por el despliegue de una variedad de mecanismos y políticas de promoción, inversión y fomento a la actividad. Aún con grandes limitaciones el sector logró un desarrollo relativo importante en términos de capacidad instalada y modernización de los procesos productivos, incremento notable de la producción, así como del consumo local debido al crecimiento de la industria en general y la política de obra pública. En términos de comercio exterior, se logró reducir las importaciones y comenzar a insertar algunos productos siderúrgicos en el mercado mundial. Finalmente, este desarrollo tuvo características interesantes en el plano empresarial. La orientación de los instrumentos de política pública osciló entre el sector público y privado con una clara tendencia, hacia el final del período, a favorecer a las

firmas privadas generando concentración en la producción sectorial. La vinculación de las tres variables, política pública, desarrollo sectorial y desempeño empresarial, dejan como resultado hacia 1976 un escenario formado por un mercado local pequeño y un grupo reducido de empresas privadas integradas con gran control de la producción. Y por último, la certeza de que en materia de intervención pública se asistió a un excesivo sesgo a favorecer a las principales empresas en detrimento de una mejor articulación en el funcionamiento del sector siderúrgico.

Anexo 1. Proceso de producción y niveles de integración empresarial

Etapa productiva	Proceso de producción	Nivel de integración de las Empresas		
Reducción	Materias Primas(Mineral de hierro, piedra caliza, coque, chatarra)			Integradas
	Alto Horno Producto: Arrabio			
Aceración	Horno Siemens Martin Producto: Acero Crudo		Semi-integradas	
	Horno Eléctrico Producto: Acero Crudo y Especiales de Acero			
Laminación	Laminación intermedia Producto: Palanquilla, tachos, planchones	Laminadores		
	Laminación de Terminación Producto: Diversos productos			

Anexo 2. Estructura empresarial Siderúrgica 1947-1980

Tipo de Proceso	1947	1950	1960	1970	1975	1980
PLANTAS INTEGRADAS						
Alto Horno - Acería por Convertidor - Laminación	Altos Hornos Zapla (AHZ)	.AHZ	AHZ SOMISA	AHZ SOMISA	AHZ SOMISA	AHZ SOMISA
Reducción Directa - Acería por Horno Eléctrico - Laminación						Siderca (integrada en 1976) Acindar (integrada en 1978)
Total Integradas	1	1	2	2	2	4
PLANTAS SEMIINTEGRADAS						
Alto Horno Solamente						Tamet
Acería y Laminación		Acindar Santa Rosa La Cantábrica Dálmine Safta Tamet Vulcano Crisoldine Fábrica Militar de Aceros (DGFM) Eyosa	Acindar Santa Rosa La Cantábrica Dálmine Safta Tamet Vulcano Crisoldine Fábrica Militar de Aceros (DGFM) Gurmendi Siderúrgica Bernal Ricas	Acindar Santa Rosa La Cantábrica Dálmine Safta Tamet Gurmendi Aceros Bragado .Aceros Olher Cura Hnos	Acindar Santa Rosa La Cantábrica Dálmine Safta Tamet(cesa actividad) Gurmendi Aceros Bragado Aceros Olher (cesa actividad) Cura Hnos(cesa actividad) Maitimi y Sinai	Aceros Bragado (en 1977 adquiere 2/3 partes de La Cantábrica) La Cantábrica
Total Semi-integradas		9	11	9	10	3
PLANTAS LAMINADORAS						
	Acindar Santa Rosa La Cantábrica Tamet Cristóforo Rosati Torres y Citati Cerfin	s/d	s/d	Propulsora Siderurgica (chapas) 8 plantas de Felejes 38 plantas de No Planos en Caliente	Propulsora Siderúrgica (chapas) Cañar .Fortuna Herman INFA Lamina Basconia Laminfer Satz y Alvarez Trafilam 38 plantas de No planos en Caliente)	Propulsora Siderúrgica (chapas) Adabor (chapas) Cañar Fortuna Herman INFA Lamina Basconia Laminfer Satz y Alvarez Trafilam 28 plantas de No planos (en Caliente)
Total Laminadores	7			47	47	38
Total Empresas	8	10	13	58	59	45

Fuente: Elaboración propia en base a Azpiazu, D., Basualdo, E. (1990, 1995), Bisang (1989).

Bibliografía

- 📖 Altimir, Oscar, Santamaría, Horacio y Sourruille, Juan (1966); “Los instrumentos de la promoción industrial en la posguerra”, en *Desarrollo Económico*, nro. 21, Vol. 6.
- 📖 Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (1990); *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro Editores, Buenos Aires.
- 📖 Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (1995); *La siderurgia Argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el MERCOSUR*, Idep, ATE.
- 📖 Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías (2005); “La industria siderúrgica en Argentina y Brasil durante las últimas décadas”, Fetia/CTA, Buenos Aires.
- 📖 Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de Historia Económica Argentina*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- 📖 Belini, Claudio (2004); “Política industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón” en *Ciclos*, nro. 28, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- 📖 Bisang, Roberto y Gutman, Graciela (1989); “Factores de competitividad de la Siderurgia Argentina” *Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina*. Documento de trabajo nro. 32, CEPAL, Buenos Aires, octubre.
- 📖 Castellani, Ana (2006); “Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UBA.
- 📖 Claudio, Castro (2007); “Un nuevo actor siderúrgico en la Argentina industrial de posguerra: el grupo Techint” en Marcelo Rougier (dir.) *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- 📖 CONADE (1973); *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Buenos Aires.
- 📖 Dorfman, Adolfo (1983); *Cincuenta años de industrialización en la Argentina 1930-1980*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- 📖 Duarte, Marisa (2004); *El impacto social de la Reforma del Estado. Un análisis de los sectores agrícola y siderúrgico: la liquidación de la Junta Nacional de Granos, la promoción industrial siderúrgica y la privatización de SOMISA*, Tesis de Maestría, IDAES/UNSAM, Buenos Aires.
- 📖 Ferrucci, Ricardo (1986); *La promoción industrial en Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- 📖 Jerez, Patricia (2008); “Treinta años en la evolución de la industria siderúrgica argentina (1947-1976). Una cuestión de oferta y de demanda”, en *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, de Marcelo Rougier (dir.). Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

- 📖 Khavisse, Miguel y Aspiazu, Daniel (1983); “La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina 1976-1981”, Centro de Economía Transnacional, CEPAL, Buenos Aires.
- 📖 Rougier, Marcelo (2004a); “Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973”, *Desarrollo Económico*, nro. 172, vol. 43, Buenos Aires.
- 📖 Rougier, Marcelo (2004b); *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. 1967-1976*, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- 📖 Schorr, Martín (2004); *Industria y Nación: poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, Edhasa, Buenos Aires.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1985); *Promoción Industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*, en Documentos del CISEA, Buenos Aires.
- 📖 Sourrouille, Juan y Lucángeli, Jorge (1980); “Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina. Los resultados del censo industrial de 1974”, en *Boletín Informativo Techint*, nro. 219, Buenos Aires.
- 📖 Vallejo, Mario (1960); *Hierro y Acero*, BIRA, Buenos Aires.
- 📖 Villanueva, Javier (1972); “El origen de la industrialización argentina”, en *Desarrollo Económico*, nro. 47, vol. 12, Buenos Aires.